

Bei realistischer Einschätzung der Dinge hätte sich Joschka Fischer die letzte Reise nach New York zur UNO vor dem Irak-Krieg sparen können: Es war deutlich, dass die Azoren-Koalition nicht mehr von einem Krieg gegen den Irak abzubringen war, es war deutlich, dass die öffentlichkeitswirksame Außenministerdiplomatie im Sicherheitsrat gescheitert war. Und es war zu erwarten, dass die wenigen ange-reisten Außenminister – der Vorschlag einer Sitzung des Sicherheitsrates auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs war sang- und klanglos versandet – im Regen stehen würden. Es wäre vielleicht auch sinnvoll gewesen, zu Hause zu bleiben, weil nach dem Irak-Krieg eine neue UNO-Politik gefordert war, die zu entwerfen freilich bislang kaum eine politische Kraft in Europa in der Lage war. So wirkten denn auch all die Appelle hilflos, die bei dem nach dem Fall Bagdads sich abzeichnenden „Ausschleichen“ des Krieges im Irak eine politische Rolle für die UNO forderten. Es wird vielleicht als Ironie des Schicksals in die Annalen der Weltorganisation eingehen, dass es letztlich doch maßgeblich die USA sind, die mit einer Resolutionsinitiative zur Aufhebung der Sanktionen gegen den Irak und zur Gestaltung der Nachkriegsordnung die Angelegenheit Irak wieder vor den Sicherheitsrat gebracht haben. Europa ist und bleibt dieser Initiative gegenüber in der Hinterhand. Warum gab es keine – sagen wir – deutsch-bulgarische Initiative?

Von einer realistischen Einschätzung der Dinge zeugen aber auch die Stimmen

nicht, die nach dem Irak-Krieg eine „Reform des Völkerrechtes“ fordern. Sie übersehen gleich vier Dinge: Sie ignorieren *erstens*, dass es ausreichend materielle Normen des Völkerrechtes gibt, um den neuen Gefahren „privatisierter Gewalt“ einschließlich des transnationalen Terrorismus ein entschlossenes Handeln der Staatengemeinschaft, und zwar reaktiv wie präventiv, entgegenzusetzen. Sie verkennen *zweitens*, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen seit 1990 Jahr für Jahr unter Beweis gestellt hat, dass er die geltenden Normen des Völkerrechtes auf neue Bedrohungsszenarien anzuwenden und in dieser Anwendung auch zu konkretisieren bereit ist. Die Resolution zum Schutz der Kurden und Schiiten im Irak, die Lockerbie-Resolutionen, die Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals, zuletzt der gesetzgeberische Akt der Resolution zur Unterbindung der Finanzierung von transnationalem Terrorismus und in gewisser Weise sogar die Resolution 1441 sind nur einige Beispiele für dieses hohe Maß problemorientierter Flexibilität des Rates. *Drittens* ignoriert der Ruf nach „Reform des Völkerrechtes“, dass eine solche „Reform“ Einvernehmen unter den 190 Mitgliedstaaten der UNO mindestens über die Grundrichtung einer solchen Reform voraussetzt – eine Prämisse, die heute wohl deutlich fragwürdiger ist als etwa zu Beginn der Neunzigerjahre. Und *viertens* wird schließlich verkannt, dass es nicht das Fehlen ausreichend bestimmter und zugleich anwendungsflexibler Normen des Völkerrech-

tes war, welches zu der überaus misslichen Situation des völkerrechtswidrigen Irak-Krieges und der Krise der „kollektiven Sicherheit“ in seinem Gefolge geführt hat, sondern der mangelnde politische Wille der ständigen und einiger nicht ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates einschließlich Deutschlands, geltendes Völkerrecht im Falle des Irak anzuwenden. Lediglich dies könnte als *ratio* der Forderung nach einer Reform des Völkerrechtes angeführt werden: der Wille, der schleichenden Aushöhlung des geltenden durch die Setzung neuen Rechtes zu wehren.

Für wirklich greifende Reformen freilich stehen die Aussichten schlecht. Die Reform der UNO einschließlich des Sicherheitsrates kann nach dem Irak-Krieg erst einmal zu den Akten gelegt werden. Und eine Reform der Modalitäten des Selbstverteidigungsrechtes etwa unter der UNO-Charta unterliegt dem Veto aller ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Was also ist zu tun? Wie können die Konturen einer künftigen UNO-Politik Deutschlands und Europas aussehen? Eine realistische Analyse des Ist-Zustandes scheint die schlechteste Voraussetzung für die Beantwortung dieser Frage nicht zu sein. Wie also stellt sich die derzeitige Ausgangssituation dar?

Ursachen und Folgen des Irak-Krieges

Die Verwerfungen und Dissonanzen im Sicherheitsrat, die letztlich zum völkerrechtswidrigen Vorgehen der USA und ihrer Partner führten, haben mehrere Ursachen. Da sind zum einen die höchst divergierenden politischen Interessen vor allem der ständigen Ratsmitglieder in und an der Region. Die USA haben ein starkes Interesse an einem sich demokratisierenden und westlichen Werten öffnenden Nahen und Mittleren Osten, das von Öl-Interessen sicher verstärkt, nicht aber konstituiert wird. Frankreich und

Russland hatten finanzielle, handelspolitische und ökonomische Interessen, deren Bedienung auch ein von Sanktionslasten möglichst freies Saddam-Regime versprach. Für Großbritannien kann man mindestens ein historisches Interesse an der Region geltend machen. Zweitens kamen besondere Umstände der Situation hinzu, in welcher die Entscheidung über das Vorgehen im Irak getroffen wurde. Hier eröffnete Bundeskanzler Schröder den Reigen mit seiner Goslaer Aussage, Deutschland werde sich an einem militärischen Einsatz gegen den Irak nicht beteiligen, was immer der Sicherheitsrat beschließe. Diese Aussage missachtete die Mitgliedschaftspflicht Deutschlands, die Beteiligung an angeordneten Maßnahmen des Rates mindestens *bona fide* zu prüfen. Die von Colin Powell bewirkte „Extrameile“ der USA, mit der Resolution 1441 noch einen letzten Versuch eines Vorgehens mit Zustimmung des Sicherheitsrates zu unternehmen, scheiterte, und zwar wiederum aus einer Vielzahl von Gründen: *Erstens* hatte man den Dissens über die Interpretation der in der Resolution angedrohten „serious consequences“ auf beiden Seiten des Atlantiks unterschätzt. *Zweitens* waren die von Powell dem Sicherheitsrat vorgelegten „Beweise“ gegenüber der Arbeit der UNO-Inspektoren alles andere als überzeugend. *Drittens* hatten die auf die Resolution 1441 setzenden Staaten verabsäumt, eine Strategie eskalierender, mit Polizeigewalt ausgestatteter Inspektionen zu entwerfen. Und *viertens* wurde der Versuchung nicht ausreichend widerstanden, den USA im Sicherheitsrat zeigen zu wollen, wo Barthel den Most holt: Weder die öffentlichen Sitzungen auf Außenministerebene noch der Beifall der versammelten Staatengemeinschaft für die Rede des französischen Außenministers de Villepin – obgleich beides unter demokratischen Aspekten ja durchaus positiv zu werten ist – haben dem Sicherheitsrat und

der von ihm verkörperten kollektiven Sicherheit einen wirklichen Dienst erwiesen. Die erste Konsequenz lautet demnach: Rückkehr des Sicherheitsrates zu Verhandlungen hinter verschlossenen Türen auf Botschafterebene. Sie scheint inzwischen gezogen.

Präventive Selbstverteidigung

Mindestens gleichgewichtig liegen die Ursachen für den Irak-Krieg aber auch in den USA. Bereits unmittelbar nach Beendigung der vom Sicherheitsrat autorisierten militärischen Maßnahmen gegen die Annexion Kuwaits begann in den USA der Protest der Neokonservativen gegen die Halbherzigkeit der Irak-Politik. Der Sieg George W. Bushs und vollends die Erfahrung des 11. September 2001 verhalfen einer unilateralen Strategie der US-Außenpolitik zum Sieg, welche – wie in unzähligen Artikeln und Büchern nachzulesen ist – der UNO den Status als Rechtsinstitut der kollektiven Sicherheit verweigerte, den USA prinzipiell unbeschränkte Befugnisse der vor allem auch „präventiven Selbstverteidigung“ jenseits all dessen, was die UNO-Charta an Einschränkungen vorsieht, zuschrieb und der Weltorganisation im besten Fall die Funktion eines Legitimationsbeschaffers und die des humanitären und in Fragen des Nachkriegs-Wiederaufbaues einigermaßen erfahrenen Aufräumers einzuräumen bereit war. Der amerikanische Unilateralismus ist auch Bestandteil eines dritten Ursachenkomplexes, der zum Irak-Krieg führte: der schleichenden Erosion der kollektiven Sicherheit spätestens seit 1995.

Die Einsätze der UNO in den Fällen des ehemaligen Jugoslawien – Stichwort Srebrenica –, die Erfahrung in Somalia und das Nicht-Handeln der UNO im Falle Ruanda legten, obgleich letztlich von der Politik der Mitgliedstaaten abhängig, gleichwohl in den USA – und sicher nicht alleine dort – den Grundstein für eine Per-

zeption der Weltorganisation als Papiertiger. Im Kosovo-Fall war es die NATO und nicht der Sicherheitsrat, die sich zum militärischen Eingreifen entschied – eine von vielen als völkerrechtswidrig angesehene, sicher aber problematische Entscheidung, zumal im Nachgang Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Einsatzes sicher angebracht sind. Nach dem 11. September 2001 genügte den USA der vage Hinweis des Sicherheitsrates auf das Selbstverteidigungsrecht, um über den Einsatz in Afghanistan ohne neuerliche Befassung des Sicherheitsrates in Washington zu entscheiden. Die in der Gesamtbilanz überaus erfolgreiche Tätigkeit des Sicherheitsrates seit 1990 war damit bis zur Unsichtbarkeit überlagert vom Eindruck sicherheitspolitischen Versagens – ein Versagen, das allein von der einzigen nach 1990 verbliebenen, hochgerüsteten Supermacht kompensiert werden konnte.

Krise der kollektiven Sicherheit

Und schließlich ist als vierter – und in der Sache jedenfalls wichtigster – Ursachenkomplex die Politik des Irak und die Behandlung des Irak in der UNO seit 1998 anzuführen. Seit 1990 einem mehr oder minder effizienten Sanktionsregime unterworfen, hat das Regime Saddam Husseins die ohnehin den Preis der Sanktionen zahlende Bevölkerung des Irak terrorisiert, hat sich zweifellos um Massenvernichtungswaffen bemüht und nicht eine der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen wirklich ernsthaft erfüllt. Schon die Versuche Frankreichs und Russlands im Jahr 1998, das Sanktionsregime zu lockern, sowie die Reaktionen der USA und Großbritanniens darauf hätten besonnenere Strategien der UNO-Politik dazu führen müssen, den intelligenten Ausbau von Sanktionsregimen anzugehen. Stattdessen aber wurden hier die Weichen dafür gestellt, dass sich die Positionen der Irak-

Politik im Rat auseinander entwickelten. Obgleich der Versuch der Resolution 1441, in letzter Minute politische Vernunft walten zu lassen, als richtiger Schritt zu würdigen ist, konnte sie die auseinander driftenden Positionen nicht mehr zusammenführen.

Die Folgen kann man nur als eine ernsthafte Krise der kollektiven Sicherheit als Rechtskonzept beschreiben. 1945 eingeführt, um dem Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen Geltung zu verschaffen und die Entscheidung über einen internationalen Polizeieinsatz dem multilateral operierenden politischen Organ Sicherheitsrat zu übertragen und damit einzelstaatlicher Entscheidung zu entziehen, vermochte die kollektive Sicherheit zwar die „Durststrecke“ des Ost-West-Konfliktes durchaus erfolgreich zu überleben, stürzte sie jedoch nach kurzer Blüte in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre in eine Existenzkrise. Kann die UNO und kann der Sicherheitsrat diese Krise überleben?

Konturen der europäischen UNO-Politik

Es ist ein Gemeinplatz, aber ein richtiger: Gäbe es die UNO nicht, man müsste sie auch heute erfinden. In mindestens folgenden Punkten hat sie sich als unverzichtbarer Bestandteil moderner Weltpolitik erwiesen: *Erstens* ist sie ein permanentes Verhandlungsforum der 191 Mitgliedstaaten zu nahezu jeder staatenübergreifenden und globalen politischen Frage. *Zweitens* haben sich gerade auch nach Ende des Ost-West-Konfliktes bei allen Ineffizienzen im Einzelnen die humanitären Erfahrungen der zahlreichen Fachorgane und -organisationen unter dem Dach der UNO als unverzichtbar erwiesen. *Drittens* hat die UNO unbestritten wichtige Erfolge im Aufbau ziviler Strukturen nach der Beendigung militärischer Auseinandersetzungen aufzuweisen. *Viertens* hat sich in zahlreichen Fällen

ihre anerkannte Neutralität bei ehemaligen Konfliktparteien als vermittelnde und aufbaufördernde Potenz erwiesen, und dies selbst dort, wo eine juristische Aufarbeitung der Vergangenheit anstand und ansteht. *Fünftens* leisten die völkerrechtspolitischen Organe der Vereinten Nationen jenseits der Frage militärischen Gewalteinsetzes eine für die ganz überwiegende Mehrzahl der Staaten unverzichtbare und in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle auch weltweit anerkannte erfolgreiche Sacharbeit. Weitere Aspekte könnten benannt werden. Insoweit ist dem Diktum Generalsekretär Kofi Annans Recht zu geben, die UNO sei nicht auf das Thema Irak zu reduzieren.

Andererseits kann sie sich aber weder aus der Irak-Politik im engeren Sinne noch aus der Krise der kollektiven Sicherheit herausstehlen. Hier kann es kein „Weiter so“ geben, hier ist neue Politik gefordert. Nach Lage der Dinge wird diese von folgenden Eckpunkten auszugehen haben: Der amerikanische Vorstoß zur Aufhebung der Sanktionen gegen den Irak muss als Gelegenheit genutzt werden, zu einer neuen, pragmatischen Verständigung der Mitglieder des Sicherheitsrates zurückzufinden. Dabei darf jedoch weder das Vorgehen der „willing coalition“ im Nachhinein gerechtfertigt noch die Frontstellung vom März 2003 wiederaufgebaut werden. Dies mag gelingen, wenn alle Ratsmitglieder den biblischen Rat beherzigen, dass der, der ohne Schuld ist, den ersten Stein werfe und wenn statt Öffentlichkeitswirksamkeit der Verhandlungserfolg in der Sache wieder zur obersten Maxime wird.

Ein zweiter Eckpunkt betrifft die sachliche Agenda, die nunmehr im Sicherheitsrat zu behandeln ist. Zu zwei großen Themen müssen Strategien entworfen werden, zu denen die Militärlogik vergangener Jahre, und hier gerade auch die amerikanische, überzeugende Antworten bislang nicht hervorbringen ver-

mochte: erstens die weltweite Bekämpfung privatisierter Gewalt einschließlich terroristischer Bedrohungen, und zweitens überzeugende Antworten auf Bedrohungen, die von der Proliferation von Massenvernichtungswaffen ausgehen. Beide Themen sprengen schon insoweit die bisherigen Denkgewohnheiten, als es sich nicht um internationale, sondern um weltinnenpolitische Sachverhalte handelt. Sie fordern nicht mehr und nicht weniger als global verbindliche Maßnahmen einschließlich deren Durchsetzung, da schon ein einziger nicht kooperierender Staat ihren Erfolg vereiteln kann. Nach Lage der Dinge ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen weltweit das einzige Organ, das solche Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta legitim, das heißt mit dem Rechtsanspruch auf Befolgung erlassen kann. Für beide Fragen ist jedoch vorbereitende Sacharbeit in erheblichem Umfang zu leisten, wobei frei-

lich auch diese auf nicht geringe Vorleistungen des Sicherheitsrates in den letzten Jahren – zum Beispiel hinsichtlich des Austrocknens privater Kriegsfinanzierungen – zurückgreifen kann.

Und schließlich ist ein dritter Eckpunkt die Rückführung der USA an ein multilaterales und den Regeln des Völkerrechtes entsprechendes Behandeln globaler und weltinnenpolitischer Sachlagen. Dies wird in einem zufrieden stellenden Umfang in absehbarer Zeit nur dann erreichbar sein, wenn der Sicherheitsrat zu einer neuen Entschlossenheit findet, Verletzungen internationalen Ordnungsrechtes nicht hinzunehmen, sondern ihnen mit intelligenten Sanktionen zu begegnen. Hierfür ist sowohl europäische als auch transatlantische Geschlossenheit unabdingbare Voraussetzung. Zweifel an ihrer derzeitigen Erreichbarkeit dürfen jedenfalls kein Argument dagegen sein, daran zu arbeiten.

Deutsche Dauernarkose

„In gewisser Weise steht Amerika im krassen Gegensatz zu dem, was der deutschen Gesellschaft lieb und recht ist. Ein Land, das sein Heil nicht in einem für alles und jeden zuständigen Staat sucht? O Schreck! Ein Land von Einwanderern? Igitt! Eine Gesellschaft, die an die Zukunft glaubt und an ihre Fähigkeit, praktische Probleme zu lösen, anstatt zu schwanken zwischen utopischem Wunschdenken und Festklammern am Bestehenden? Schön wär's!

Ich glaube, gerade dieser letzte Punkt hat in der Irak-Frage zu viel Unverständnis geführt. Ob der Krieg nun richtig war oder nicht, auf jeden Fall ist er auch ein Produkt des amerikanischen Optimismus. Den Deutschen in ihrer wohlfahrtsstaatlichen Dauernarkose ist dieser Optimismus fremd. Sie verstehen es gut, sich mit dem Gegebenen zu arrangieren, nicht aber außerhalb ihres bekannten Koordinatensystems Lösungen zu finden. So müssen sie fast zwangsläufig die Amerikaner missverstehen und ihnen böse Absichten unterstellen. Aber letztendlich ist die Unterstellung von Boshaftigkeit auch eine Reflexion auf sich selbst. Nur weil man selbst so zynisch ist und grundlegend pessimistisch, vermutet man bei anderen die finsternen Absichten.“

Stefan Theil am 16. Mai 2003 in *Die Welt*